

EL PAQUETE DE RESCATE Y EL COMERCIO DE GRANOS MEXICO-ESTADOUNIDENSE: ¿HACIA UNA NUEVA RELACION ESPECIAL?

Gustavo Vega Cánovas

Introducción.

En el presente artículo se ofrecen los resultados de una investigación acerca de los factores que condicionaron la política estadounidense hacia México en el ámbito del comercio de granos durante el período de 1982-1983. En particular, se analizan las premisas básicas que guiaron la decisión del gobierno estadounidense al autorizar la participación de nuestro país en el Programa de Garantías Crediticias de la *Comodity Credit Corporation* (CCC) por 1000 millones de dólares (ampliado posteriormente por 300 millones de dólares más) para facilitar las compras mexicanas de granos y otros productos agrícolas dentro de los lineamientos del famoso paquete de rescate en 1982. Asimismo, se analizará la forma de operación del Programa de Garantías crediticias, el aprovechamiento del mismo por nuestro país y las limitaciones y conflictos que generó su implementación en 1982 y 1983.

Una de las grandes interrogantes que abrió la respuesta estadounidense, tanto en este campo como en el financiamiento, ante la crisis mexicana en 1982-1983 fue la relativa a reconocer en la actitud del gobierno del vecino país del norte un giro importante en su política económica internacional y en particular de su política comercial de modo tal que quepa hablar de un trato especial y preferente a nuestro país e incluso de la posibilidad de que en el futuro cercano presenciemos una revitalización y ampliación de dicho trato especial y diferencia do a México en el futuro próximo por parte de Estados Unidos.*

*Por trato especial y diferenciado se tiene en mente el tipo de apoyo preferente que el gobierno de los Estados Unidos concede mediante esquemas como el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP) a través del cual se permite el acceso al mercado norteamericano de productos provenientes de países en desarrollo libres de arancel a fin de alentar su comercio de bienes manufacturados no tradicionales, o el Programa de Créditos Mixtos de la CCC a través del cual se conceden préstamos a países en desarrollo a tasas más bajas que las comerciales para la adquisición de productos agrícolas y alimentos norteamericanos.

Los defensores de esta posibilidad apuntan al hecho de que tradicionalmente América Latina en general y México en particular constituyen un área de atención prioritaria para Estados Unidos en condiciones de crisis o cuando así se percibe la situación regional desde la perspectiva de los intereses norteamericanos de seguridad o de otro tipo. En el período de la actual administración norteamericana, la iniciativa de la Cuenca del Caribe y la atención y apoyo supuestamente preferentes asignados a nuestro país y algunos otros países de elevado endeudamiento en el área financiera constituyen prueba de lo anterior. Desde esta perspectiva México tiene, ante sí, la opción de la búsqueda de una relación especial con Estados Unidos en el ámbito económico en los presentes momentos de crisis.

La tesis central que se defiende en este artículo es que no es posible reconocer en la autorización a participar en el Programa de Garantías Crediticias de la CCC un trato especial a nuestro país por parte del gobierno estadounidense. Por el contrario, un análisis detallado de los factores que ganaron la acción de aquel gobierno al escoger este mecanismo y la forma en que se implementó en 1982-1983 revelan que se ha formado un nuevo consenso al interior del gobierno estadounidense en torno a la necesidad de implementar una nueva política comercial hacia nuestro país cuya directriz fundamental es retirar a México el trato especial y diferenciado que hasta a la fecha había venido gozando si bien de manera limitada. Este nuevo consenso se expresa en la defensa de los conceptos de reciprocidad y graduación como los principios que deben guiar la política comercial estadounidense hacia nuestro país.

El argumento que presento en este artículo es el siguiente: el gobierno de Estados Unidos en su política agrícola internacional se guía en esencia por objetivos económicos o por objetivos de política exterior global.¹ En el primer caso, la meta es mantener un funcionamiento eficiente del sector agrícola norteamericano en particular y de la economía norteamericana en su conjunto. En el segundo caso, el énfasis es la promoción del interés norteamericano en sus relaciones con otras naciones, por medio del poder alimenticio para obtener

1-. Esta clasificación no es incompatible con el hecho de que, en ocasiones, la política se genere con ambos tipos de objetivos en mente. Empero, en la mayoría de los casos predomina uno u otro tipo de objetivos. Véase I. Destler *Making Foreign Economic Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1980.

concesiones de esas naciones en áreas distintas a la alimenticia, o a través de programas de asistencia para el desarrollo los que normalmente buscan promover la autosuficiencia alimenticia de los países receptores de la ayuda y la estabilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas.

Para conseguir estos objetivos básicos, el gobierno estadounidense ha creado una serie de mecanismos institucionales. Uno de ellos —instrumento clásico para la asistencia del desarrollo económico— es la Ley Pública 480 por medio de la cual se da ayuda alimenticia a países que sufren carestía crónica de alimentos. Un instrumento de política exterior es el Programa de Créditos Mixtos GSM-5 de la *Commodity Credit Corporation* (CCC), que combina créditos a tasas comerciales con créditos “blandos”.

En cuanto al objetivo de política económica un instrumento generalmente utilizado es el Programa de Garantías Crediticias de la CCC. Este programa ha sido diseñado para aumentar las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas; de esa manera, los compradores que no son aptos para obtener créditos comerciales normales pueden adquirir a crédito de hasta 3 años productos agrícolas norteamericanos.

Estados Unidos, al responder a la crisis de pagos mexicana autorizando la participación de México en el Programa de Garantías Crediticias de la CCC, revelaba claramente su intención de promover sus intereses económicos y no considerar ningún otro objetivo asistencial o de política exterior. Mantener el mercado mexicano para sus exportaciones agrícolas fue el objetivo básico propuesto.

El factor principal en esta decisión norteamericana, es que predomina en su gobierno la idea de que la crisis mexicana es de liquidez y no de solvencia. Además, se decidió aplicar a México el denominado principio de “graduación” el cual impone la gradual eliminación del tratamiento especial que ha venido recibiendo México de Estados Unidos en el comercio y en otras áreas de relaciones internacionales así como la incorporación de nuestro país al sistema de relaciones internacionales que regula las relaciones entre los países industrializados.

Al ponerse en práctica el programa de garantías en 1982 México consiguió buena parte de los productos agrícolas que requería. Pero debido a una nueva mala cosecha en 1983, se vio forzado a solicitar un aumento en los topes fijados a su línea de crédito, una autorización para participar en el Programa de Créditos Mixtos de la CCC y, posteriormente, una reasignación de 500 millones de dólares

del presupuesto de 1984 asignado a la CCC para aplicarse en 1983, y facilitar así las compras mexicanas. Estados Unidos autorizó un aumento de 200 millones en los topes fijados al fondo de la CCC en febrero de 1983, negó la participación de México en el Programa de Créditos Mixtos y autorizó, en septiembre de 1983, una reasignación de sólo 100 millones del presupuesto de 1984.

En esa actitud se veían los límites del programa de garantías: no se resolvían plenamente las compras de México en situaciones cuando como en 1983 la necesidad de importar granos superaba la capacidad de pago y de crédito de México. Tampoco alcanzaba el objetivo de asegurar el mercado mexicano, ya que nuestro país se vio obligado a recurrir a otros países como Canadá en 1983 y Argentina en 1984 para asegurar el abastecimiento de granos en este año.

La crisis financiera mexicana 1982-1983 y el comercio agrícola entre México y Estados Unidos.

Mucho se ha discutido acerca de los factores que provocaron la crisis financiera de México en 1982. Sin duda, uno muy importante fue la mala administración de la economía del gobierno mexicano en el sexenio pasado, pero el problema de la deuda resultó ser una verdadera erosión económica global. A causa de los precios del petróleo en 1974 y en 1978-1979, Brasil y otros países importadores de crudo aumentaron su deuda externa. Irónicamente, lo mismo ocurrió en México, que contrajo grandes deudas amparándose en sus perspectivas energéticas.

La carga de la deuda aumentó debido al alto nivel que alcanzaron las tasas de interés ente 1980-82 y por las contradicciones de la política económica aplicadas en Estados Unidos: expansión fiscal y restricción monetaria. Además, ocurrió el desenlace de la peor recesión mundial desde la gran depresión, cuyos efectos se hicieron sentir en el volumen y precio de las exportaciones latinoamericanas, dado que los precios de los productos básicos descendieron a los niveles más bajos en cincuenta años.

En suma, entre 1981-1982 la economía mundial pasó de la inflación a la situación contraria, y la carga de la deuda contraída previamente en condiciones razonables —e incluso ventajosas— se volvió onerosa. El virtual incumplimiento de Polonia en 1981, preparó el terreno para una reacción en los mercados internacionales de crédito. Al sus-

pende México y Argentina sus pagos a mediados de 1982, la crisis que ocasionó la falta de confianza en el mercado fue cobrando cuerpo hasta convertirse en un fenómeno regional.

La regionalización de la crisis, puso al sistema financiero internacional en situación vulnerable. El monto de la deuda de México y Brasil asciende al 90% del capital de los nueve bancos más importantes de Estados Unidos. La falta de pagos de estas deudas sería devastador para los bancos y afectaría la economía de los países industrializados, si los bancos, a medida que disminuyeran el capital, se vieran forzados a reducir su monto total de crédito incluyendo los internos.

Señalo la vulnerabilidad del sistema financiero internacional, para advertir que el propósito del gobierno norteamericano con el paquete de rescate de México, Argentina y Brasil fue estabilizar las finanzas internacionales y asegurar los préstamos comerciales en América Latina.²

Los efectos de la crisis latinoamericana en el sistema financiero norteamericano e internacional fueron lo suficientemente evidentes como para advertir a las autoridades monetarias estadounidenses que se necesitaba una respuesta flexible que diera ciertas garantías de estabilidad. Esto explica la colaboración estrecha de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro con el FMI para tratar los casos críticos, y la presión que ejercieron sobre la banca privada y para persuadir al gobierno de Reagan a cambiar de la oposición radical en apoyo decidido al aumento sustancial de las cuotas del FMI, que aumentaron en un 50%.³ Curiosamente, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal sirvieron de agentes en la compra y el pago por adelantado de petróleo mexicano para la Reserva Estratégica de los Estados Unidos, y en la inclusión de nuestro país en el Programa de Garantías Crediticias de la CCC, para facilitar la adquisición mexicana de granos y otros productos agrícolas norteamericanos. En principio, había aquí un reconocimiento a la gravedad de la crisis financiera mexicana y a la necesidad de financiamiento pues esta superaba con mucho los créditos de emergen-

cia concedidos por el Banco de Pagos Internacionales de Basilea, los bancos centrales de los principales países acreedores de México y el Banco de la Reserva Federal Estadounidense.

¿Podemos, empero hablar de consideraciones especiales para nuestro país?. Los términos de la venta del petróleo, los precios fijados, y el pago por anticipado hablan de cierta flexibilidad del gobierno norteamericano, pero sería un error interpretar estos hechos como un trato especial a nuestro país (como podría ser la autorización para participar en el programa de garantías crediticias).⁴ ¿Qué significado tenía y qué factores llevaron a incluir este rubro dentro del programa de rescate a México? Antes de responder, creo que es importante revisar brevemente la necesidad de granos y otros productos agrícolas que nuestro país ha tenido en los últimos años, y la importancia del mercado mexicano para el comercio de granos y de productos agrícolas norteamericanos.

El complejo de granos en México ha tenido desequilibrios constantes a causa de la política oficial de modernización del sector agrícola y de su integración en el mercado mundial desde los años sesenta. Empezó entonces a crecer la brecha entre la oferta de alimentos producidos por la agricultura mexicana y las necesidades básicas de la población; así, en 1980 la oferta apenas alcanzó la mitad de la demanda.⁵

Actualmente, y pese a la creación de programas tales como el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que se ha propuesto resolver esta crisis, se importan entre 6 y 9 millones de toneladas de

2- William Cline, "La política económica de Estados Unidos hacia América Latina", *Gaceta Internacional*, oct-diciembre 1983, Donald L. Wyman, "The Mexican Economy: Problems and Prospects", en *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, University of California, (San Diego) 1983; Karin Lissaskers, "Dateline Wall Street Faustian Finance", *Foreign Policy* 51 1983.

3- Véase, William Cline, *op. cit.*, p. 70

4- En efecto, en 1982 (a diferencia del año anterior) México aceptó que se fijaran precios máximos al petróleo para el futuro; permitió que la venta fuera 100% de crudo Istmo y no 60% Istmo y 40% Maya como en 1981. El tipo de crudo Istmo es de mejor calidad y muy codiciado en el mercado internacional. Opina Olga Pellicer que al negociar esta venta la actitud de Estados Unidos sugería que estaba dispuesto a un trato más agresivo para México en los hidrocarburos. Más detalles en *La Política Exterior de México: Desafíos en los Ochenta*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 1983, pp. 104-107.

5- Entre las condiciones más importantes que moldearon la actual estructura del complejo productor de granos en México se encuentran el programa oficial de investigación agrícola que significa la aplicación de la denominada "Revolución verde" al campo mexicano, la elevada inversión del gobierno federal para crear grandes distritos de riego, sobre todo en el norte del país, la política de industrialización mexicana y la participación del capital extranjero en el agro mexicano. Véase D. Barkin, y B. Juárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Nueva Imagen, 1982.

granos para reemplazar a los que no pueden producirse; estas importaciones provienen casi en su totalidad de Estados Unidos. Hecho poco conocido, pero que puede ayudarnos a entender la respuesta norteamericana en 1982, es la importancia, volumen y cantidades que han llegado a tener esas importaciones. De 72 millones de dólares en 1964 las importaciones de alimentos alcanzaron en 1981 dos mil quinientos millones de dólares. Este incremento significa que México, hasta la crisis en 1982, se había convertido en el tercer mercado de mayor importancia para las exportaciones agrícolas norteamericanas, que incluían trigo, maíz, sorgo, frijol, y aceite de soya, arroz, etc.⁶

Para Estados Unidos, el aumento de exportaciones de granos y otros productos agrícolas que necesita nuestro país han servido para aminorar el déficit comercial de los últimos años. México, Japón, Canadá y Holanda reciben el 39% del comercio agrícola norteamericano. En 1981, México absorbió el 7% de las exportaciones agrícolas totales de los Estados Unidos y 6.3% de las exportaciones de granos.⁷ Dado el énfasis que ponen en la exportación la Ley de Comercio de 1974 y la Ley de 1981 resulta claro el enorme interés que los Estados Unidos tienen en este rubro del intercambio bilateral.

En suma para México, el comercio de granos es una necesidad, producto de la crisis de su agricultura; para los Estados Unidos, el mercado mexicano es vital para disminuir su déficit comercial en aumento que en 1983 superó los 69,400 millones de dólares.⁸

Antes de referirnos a las consecuencias que en este rubro tuvo la crisis financiera mexicana en 1982, me referiré a la forma en que se ha administrado y manejado el comercio de granos entre ambos países.

En 1980 México incrementó la importación de granos. A causa de la sequía de 1979 —una de las peores en la última década—, en 1980 México solicitó la compra de cerca de nueve millones de

toneladas de granos con un valor cercano de los dos mil quinientos millones de dólares. Dado que es a través de CONASUPO que se realiza la distribución de granos importados, las compras se han efectuado entre México y los Estados Unidos por medio de Acuerdos de Abastecimientos de Granos de gobierno a gobierno; con ellos el gobierno de Estados Unidos (su Departamento de Agricultura) sirve de agente a empresas y agricultores norteamericanos, y se compromete a asegurar proveedores por las cantidades solicitadas. Estas se fijan normalmente por un rango cuyos extremos son una cantidad mínima y una máxima que en 1981 se fijaron en 6.15 y 8.18 millones de toneladas respectivamente.⁹

Por decisión expresa de ambos gobiernos estas transacciones se habían venido realizado en términos estrictamente comerciales, al contado o con créditos comerciales a los que accedía el gobierno mexicano sin ningún tipo de participación o asistencia del gobierno norteamericano.

Ahora bien, pese a la buena cosecha de 1981, México advirtió que necesitaba importar alrededor de 5.1 millones de toneladas para 1982. En la reunión de Reagan y López Portillo (Campo David el 8 y 9 de junio de 1981) se ratificó un nuevo acuerdo de abastecimiento de granos por 4.57 millones de toneladas; quedó abierta la opción de revisar las cantidades en diciembre de ese año.¹⁰ Una de las consecuencias principales de la crisis de agosto de 1982 fue que México se encontró sin las divisas suficientes para pagar las importaciones de granos solicitadas las cuales según se mostraría más adelante inclusive no cubrirían las necesidades del país.¹¹ A la falta de divisas se añadió la nacionalización de la banca y el establecimiento del control de cambios. México se encontró entonces sin la posibilidad de conseguir créditos normales para financiar sus adquisiciones. Ningún banco o empresa norteamericana se mostró interesado a otorgar crédito a México en una situación que se vislumbraba como extremadamente insegura. Ante esta situación el gobierno mexicano solicitó asis-

6-. Oficina del Consejero para asuntos agrícolas en la Embajada de Estados Unidos en México, "Mexico and its Agriculture: A Developing Market", Diciembre, 1983, También Departamento de Agricultura del Gobierno de Estados Unidos, *Foreign Agriculture Trade Statistical Report*, 1980, 1981, 1982.

7-. Véase los documentos citados en *supra* nota 6

8-. En febrero de 1984 el déficit alcanzaba 19,500 millones, y de acuerdo con el Departamento de Comercio para fines de año superaría los 100,000 millones de dólares. Véase *Excelsior*, 30 de Marzo de 1984, Sección Financiera y Cultural, p. 2.

9-. John Michael Garner, "Outlook for Mexico-U.S. Trade", *Business Mexico*. Oficina del Consejero para asuntos agrícolas de la Embajada de Estados Unidos en México, "Mexico and its agriculture..." *Op. cit. Supra* nota 6.

10-. John Michael Garner, *op. cit.*

11-. La sequía que agotó diversas regiones del país durante el verano redujo la producción de granos en 1982, 24% respecto a 1981; en maíz y sorgo bajó 40%. Véase Oficina del Consejero para Asuntos Agrícolas de la Embajada de Estados Unidos "Mexico and its Agriculture..." *op. cit. supra* nota 9.

tencia del gobierno norteamericano y éste respondió autorizando la participación de México en el Programa de Garantías Crediticias del fondo de la CCC. El significado de esa autorización empero, sólo puede entenderse plenamente si se tienen en cuenta los objetivos de la política agrícola internacional de Estados Unidos.

En términos generales la política agrícola internacional de Estados Unidos busca cuatro objetivos básicos. El primero y más importante, es mantener el buen funcionamiento del sector agrícola norteamericano, que tradicionalmente resulta una función del avance tecnológico, de la protección al agricultor contra la depresión de los precios ocasionados por sobreproducción y finalmente de favorecer el ingreso del sector agrícola en su conjunto.¹²

El segundo objetivo —que se relaciona con la política económica interna de Estados Unidos— es mantener el buen funcionamiento de la economía norteamericana en su conjunto. Por tradición, las principales metas de la política económica norteamericana eran la estabilidad de precios y el pleno empleo. En la actualidad, obtener un adecuado equilibrio en la balanza de pagos y controlar la inflación son las metas principales. Desde esta perspectiva una de las variables de mayor interés relacionada con el sector agrícola es la del adecuado nivel de precios de los productos agrícolas dado que estos pueden propiciar la inflación.¹³

El tercer objetivo son las metas importantes que deben alcanzarse en política exterior. Estas se orientan bien a utilizar el "poder alimenticio" para influir en la conducta de gobiernos extranjeros en áreas no relacionadas con la alimentación o a crear instituciones que permitan mantener ciertas políticas globales.¹⁴ En el primer caso, Estados Unidos aprovecha normalmente solicitudes de otras naciones de productos agrícolas norteamericanos para obtener de ellas concesiones diplomáticas.¹⁵ En el

segundo, generalmente se plantean cuestiones como la búsqueda de mecanismos que permitan, por ejemplo, estabilizar las compras soviéticas de granos, para evitar el desequilibrio de los mercados internacionales de granos, o la creación de un sistema en el que los principales exportadores e importadores de granos acepten reglas que permitan evitar el desequilibrio de los precios internacionales.¹⁶

El último objetivo de la política agrícola internacional norteamericana, es la asistencia para el desarrollo de otras naciones. En este caso, el gobierno de Estados Unidos provee de alimentos a países pobres que sufren carestías crónicas y mala nutrición; buscan también influir en la política de los países en desarrollo fomentando políticas agrícolas que les permitan abastecerse por sí mismos. Una meta normalmente aceptada de los programas de asistencia alimenticia es la búsqueda de un grado adecuado de ayuda que evite el incremento desproporcionado de los precios mundiales de los productos agrícolas.¹⁷ Ahora bien, señalo los objetivos básicos de la política agrícola internacional de Estados Unidos, para mostrar que, por lo general el gobierno norteamericano procura alcanzar cada uno de estos objetivos por medio de una serie de instrumentos institucionales diseñados con ese objeto. Así, por ejemplo, uno de los principales instrumentos utilizado por el gobierno norteamericano desde la Gran Depresión, para mantener el buen funcionamiento del sector agrícola, es el "programa de productos" (*Commodity Program*), el cual se propone incrementar el ingreso de los agricultores con la limitación de la oferta del producto, mediante la reducción de las tierras cultivables.¹⁸

Así también, los principales instrumentos diseñados por Estados Unidos para alcanzar sus objetivos de política exterior son la Ley Pública 480, controles formales para las exportaciones y la negociación de acuerdos comerciales internacionales. En el caso de la ayuda para el desarrollo de otras naciones, los instrumentos básicos son paquetes de ayuda alimenticia, o programas globales de asistencia para el desarrollo. Estos incluyen ayuda financiera o técnica y se otorgan de manera bilateral o multilateral.¹⁹

En la solicitud de asistencia hecha por México es evidente que el gobierno norteamericano podía

12-. Charles L. Schultze, *The Distribution of Farm Subsidies: Who Gets the Benefits?*, Washington D. C. Brookings Institution 1971; D. Gale Johnson, *Farm Commodity Programs: An Opportunity for Change*, Washington D. C., American Enterprise Institute, 1973.

13-. U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs "U.S. Foreign Policy", *Current Policy*, núm. 535, 1984.

14-. Emma Rothschild, "Food Politics," *Foreign Affairs*, 54 (1976), L. Robert Paalberg, "Food, Oil and Coercive Resource Power", *International Security* 3 (1978).

15-. Como las ventas de granos a la Unión Soviética para fortalecer la política de *detente* en 1972.

16-. I.M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*. *Op. Cit. Supra* nota 1.

17-. I.M. Destler, *op. cit.*

18-. D. Gale Johnson, *op. cit. Supra* nota 12.

19-. I.M. Destler, *op. cit.*

recurrir a una amplia gama de instrumentos, pero ello dependía del objetivo que persiguiera en la política comercial hacia México, y éste, a su vez, estaría condicionado por la idea que se tuviera de la crisis mexicana.

El primer elemento de consenso entre los diversos órganos encargados de la política agrícola internacional estadounidense, fue que la crisis financiera mexicana era de liquidez; su superación dependería del manejo adecuado del gobierno mexicano de su política económica, que debía lograrse con un programa de estabilización y ajuste en acuerdo con el FMI.²⁰ El gobierno mexicano debía tomar una serie de medidas económicas que le permitirían superar la crisis en corto plazo.

La crisis de pagos no afectaba la solvencia ni el nivel de desarrollo económico alcanzado por México en los últimos años, que se expresaba en su gran potencial petrolero, avanzado desarrollo industrial y alto ingreso nacional per cápita. Pero en el comercio agrícola eran evidentes los efectos de la crisis de pagos y que México no podía pagar por las importaciones de granos acordados para 1982. Por otra parte, la pérdida de dinamismo de la exportación agrícola norteamericana en 1981 y el elevado déficit de su balanza comercial recomendaban conservar el mercado mexicano, uno de los más importantes para las exportaciones agrícolas.²¹

Desde esta perspectiva, resulta obvio que cualquier concesión quedaba fuera de discusión. México se encontraba en una situación de crisis de pagos, pero esto no afectaba su posición como país de mayor desarrollo relativo entre los subdesarrollados; lo que le excluía de cualquier programa asistencial.²²

Tampoco se planteó la posibilidad de buscar algún recurso diplomático o crear algún tipo de institución para estabilizar el comercio bilateral durante el período de reducción de la capacidad importadora que contempla México por lo menos hasta 1985. Fijado el objetivo de la respuesta norteamericana, una de las primeras cuestiones que se plantearon fue la identificación del mecanismo o mecanismos adecuados para conseguirlo.

Luego de negociaciones en las que participaron el Departamento del Tesoro, la Reserva Federal, el Departamento de Agricultura y el Representante Comercial de la Casa Blanca, se decidió que el mecanismo indicado era el programa de Garantías Crediticias de la CCC.²³

Este es un mecanismo para incrementar el ingreso de los agricultores por medio de la expansión de la demanda internacional de productos agrícolas. Esa expansión se logra propiciando el aumento de las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas con un programa de garantías que permite a los compradores adquirir a crédito con un plazo de hasta tres años.

Uno de los hechos que concede base al argumento de que la autorización a México para participar en este programa reconoció un trato especial a nuestro país es el relativo a que normalmente México no es eligible para participar en este programa. Generalmente, la participación en el programa de garantías se reserva para países que no gozan de líneas de créditos comerciales normales, sea por su insolvencia o por que no cumplen con los requisitos fijados por las instituciones de crédito.²⁴

Como dije arriba, México no poseía las características que le permitieran entrar en el programa de la CCC.²⁵ Sin embargo, y pese a alguna oposición del Departamento de Agricultura, se acordó que ese programa serviría como el mecanismo idóneo para permitir la compra que no podía hacer el gobierno mexicano a causa de la crisis de liquidez.²⁶ Aunque la inclusión de algún país en este programa supone, normalmente, la promesa de nuevos y más amplios mercados, sus lineamientos generales permitían que el mantenimiento de un mercado tan importante sirviera como criterio de selección.

23-. *Ibid.*

24-. Véase Departamento de Agricultura de Estados, Servicio Agrícola Exterior, Preguntas y respuestas sobre el Programa de Garantías de los Créditos a las Exportaciones de la CCC (65M 102) , diciembre de 1980.

25-. Véase el documento citado en la nota anterior.

26-. La participación de México en el Programa de Garantías de la CCC permitiría dos cosas a la vez, incrementar al ingreso de los productores de granos, afectado por las decisiones de prohibir las ventas a la Unión Soviética tras la invasión a Afganistán así como el aminorar el creciente déficit comercial. El Departamento de Agricultura se oponía a la inclusión de México porque le preocupaba que los objetivos del programa se desvirtuaran y éste empezara a servir como un mecanismo para obtener objetivos de política exterior con lo cual perdería control del mismo.

20-. W. Cline, "La política Económica" *op. cit.* Donald Wayman. "The Mexican Economy" *op. cit.* *Supra* nota 1

21-. Obtuve estos datos en la entrevista con un funcionario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, 9 de febrero de 1984, también puede consultarse U.S. Department of State. "U.S. Foreign Policy..." *op. cit.* *Supra* nota 13

22-. Entrevistas con funcionarios de Agricultura, Tesoro y Estado del Gobierno de Estados Unidos 9, 10 y 11 de febrero de 1984.

Además, en ningún sentido el programa implica asistencia o ayuda monetaria; es una manifestación informal de acceso a productos norteamericanos. El gobierno norteamericano no tiene ninguna intervención en este programa, excepto en el caso de incumplimiento del gobierno o del comprador. En este sentido, era similar al Acuerdo de Abastecimiento de Granos que había celebrado con México.²⁷

Decidido el mecanismo apropiado, el Departamento del Tesoro solicitó un incremento al tope fijado para 1982 de los créditos de la CCC ante la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) de la Casa Blanca. Esta permitió un incremento del 36 por ciento de 2,800 millones de dólares a 3,800 millones. Estos 1000 millones se destinaron a México como parte del paquete de rescate preparado por el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal.²⁸

A finales de 1982 sin embargo, y tras los desastrosos resultados de las cosechas de ese año, (disminución global de la cosecha de granos de 24%) en México se hizo evidente que el crédito no bastaría para cubrir las necesidades de productos agrícolas. En efecto, a principios de 1983, México solicitó un incremento al tope oficial de la CCC, argumentando que sin ello no le sería posible conseguir los créditos para llenar la necesidad de granos y otros productos. La solicitud obtuvo respuesta positiva; el Departamento del Tesoro autorizó un crédito por 200 millones de dólares adicionales en febrero de 1983.²⁹ El Departamento de Agricultura se opuso porque se afectaba a otros países.³⁰ Pero, aún ese incremento no fue suficiente; y el gobierno mexicano presentó una solicitud en febrero de 1983, esta vez para participar en el Programa de Créditos Mixtos (GSM-5) de la CCC.³¹

México justificó su participación con la difícil situación que había propiciado la crisis financiera y las terribles consecuencias de la cosecha de 1982. Sin embargo, el gobierno norteamericano negó la solicitud mexicana, alegando que no podía otorgar créditos asistenciales a un país que, como México, tenía suficiente solvencia y poder económico para satisfacer sus necesidades por medio de los mecanismos comerciales.³²

A pesar de la negativa, poco después México hizo un nuevo intento de asegurar créditos para la compra de productos agrícolas. Cerrados los créditos mixtos, México presentó nueva solicitud dentro del Programa de Garantías Crediticias, no para pedir ampliación al tope de las líneas de crédito correspondiente al año fiscal de 1983, sino una reasignación por 500 millones de dólares de los correspondientes a los créditos del año de 1984 para aplicarse al año de 83 y facilitar así las compras que necesitaba.³³

Mientras se estudiaba esta solicitud, y forzado por la necesidad de asegurar los productos agrícolas que le faltaban, México dio pasos que provocaron cierta tensión con el gobierno norteamericano.

Primero, México pidió utilizar 75 millones de dólares de garantías crediticias autorizadas para adquirir maíz de Estados Unidos en lugar de trigo, como se había pactado. Hizo esa solicitud porque empezó conversaciones con Canadá — sin el conocimiento de Washington — para conseguir trigo a base de documentos de crédito. El Departamento de Agricultura, luego de autorizar el cambio de destino de las garantías crediticias, supo de las adquisiciones de trigo en Canadá, con el consecuente disgusto porque se había “manipulado” ese renglón.³⁴

El segundo paso fue la compra que hizo México a Estados Unidos, en junio de 1983, de 115 millones de dólares de maíz con sólo 15 millones de dólares disponibles como garantía del crédito de la CCC. Esta acción, más que como un recurso del gobierno mexicano forzado por la necesidad, se interpretó como fórmula de presión para forzar una resolución favorable a la petición mexicana de reasignación del crédito de la CCC.³⁵ A causa de

27-. Entrevistas citadas *Supra* nota 22.

28-. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, International Trade Administration, *Foreign Economic Trends and their Implications for the United States: Mexico* (Enero 1983) Asimismo, *FAS report*, April 7, 1983.

29-. Entrevistas citadas *supra*, nota 27.

30-. Estos doscientos millones se aplicaron del fondo existente, con lo que, necesariamente, hubo que afectar los créditos asignados a otros países. (Entrevistas, citadas *supra*, nota anterior).

31-. Como dije arriba, este programa combina garantías de crédito de bases comerciales con créditos asistenciales de la CCC. Este programa se reserva para países pobres o para casos especiales.

32-. Sin embargo, este programa también promueve objetivos de política exterior. En 1982, por ejemplo, se concedería un crédito mixto a Egipto para financiar compras de trigo a Estados Unidos. El propósito de esta acción era impedir que la Comunidad Económica Europea siguiera promoviendo sus exportaciones de granos a Egipto a base de subsidios.

33-. Entrevista con funcionario de Conasupo, febrero 27, 1984.

34-. Entrevistas con funcionarios del gobierno norteamericano *Supra* nota 29.

los problemas de la enorme deuda y del programa de estabilización resultaba difícil suponer que México obtendría créditos por la diferencia de 100 millones de dólares sin posteriores garantías de la CCC. Sin embargo, el gobierno norteamericano estaba consciente de que México no contaría con maíz suficiente para julio y agosto, en virtud de cálculos del Departamento de Agricultura sobre la cosecha mexicana.³⁶ Dada la situación, parecía difícil una negativa norteamericana, pero en septiembre el Departamento del Tesoro, tras consultar con el OMB, decidió reasignar únicamente 100 millones de dólares del presupuesto de 1984 y no los 500 millones que se habían pedido. El gobierno norteamericano consideró que México había recibido ya suficientes garantías de crédito durante el año.³⁷ Era obvio que la autorización de 100 millones se proponía cubrir y garantizar las compras mexicanas de maíz efectuadas en junio.

¿Qué enseñanzas se pueden obtener del estudio de este caso respecto a la política norteamericana hacia México en el período analizado?

El crédito preparado para México, revela que el gobierno norteamericano reconocía la vulnerabilidad de importantes áreas de su economía en relación con la crisis financiera mexicana. No sólo su sistema financiero, sino también un renglón importante de su comercio de exportación se veía afectado por la crisis financiera mexicana. En los términos de sus créditos, el gobierno norteamericano reconocía las características peculiares de nuestro país —derivadas de su posición geopolítica—, pero también señalaba los límites para cualquier intento que hiciera México por conseguir un trato especial.

Al incluir a México en el programa de garantías crediticias, Estados Unidos respondió pronta y eficazmente, para hacer posible la compra de productos que nuestro país necesitaba. Al mismo tiempo, mostraba una clara percepción y orientación política respecto a la crisis mexicana y al trato que nuestro país debía recibir de acuerdo con la política comercial norteamericana.

En primer lugar, definió la crisis de México como de liquidez, lo que no afecta su posición como un país económicamente maduro, con gran capacidad productiva y alto ingreso per cápita. El Estado norteamericano, reconoce a México como un país

con un gran avance industrial que lo distingue de la mayoría de países subdesarrollados. Según esta concepción, México se equipara a un número selecto entre los países en desarrollo, los denominados NICS como son Brasil, Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan.

La inclusión de México en el programa de garantías de crédito se contempló como medida de corto plazo, bajo la promesa de que, en breve tiempo, México recuperará su antigua posición de cliente cuyas compras se hacen en efectivo o según las normas de créditos comerciales normales.

Por otra parte, desde la perspectiva comercial, el *status* de país NIC imponía líneas claras al tratamiento adecuado para México. Su fortaleza y nivel económico le excluían para participar en cualquier programa asistencial. Se requería, pues, una transición de corto plazo de cliente de contado a cliente de crédito, siempre dentro de la relación comercial en la que predomina el mercado y el libre cambio como principal mecanismo de asignación de recursos.

Esta actitud se halla estrechamente unida al principio de graduación que Estados Unidos insiste, cada vez con mayor énfasis, en organismos y foros internacionales, particularmente en la última Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), en la necesidad de aplicar a los países denominados NICS.

Como dije antes, Estados Unidos desea eliminar el trato preferencial y diferenciado que en materia comercial y en otras áreas de relaciones económicas internacionales han venido recibiendo los países en desarrollo más avanzados.³⁸

Según la visión norteamericana el trato especial del que gozan los NICS consiste principalmente en el derecho que se han arrogado estos países a proteger sus industrias nacientes, el acceso preferencial arancelario que reciben en el mercado norteamericano, la oportunidad para otorgar subsidios a sus exportaciones no tradicionales, la no obligación a dar concesiones recíprocas en las negociaciones arancelarias y la virtual libertad para establecer restricciones cuantitativas a sus importaciones.³⁹

38-. Véase *Report to the Congress on the First Five Years' Operation of the U.S. Generalized System of Preferences (GSP)* Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, Washington, D. C. 1980, p. 7.

39-. Claudio Urencio, "El concepto de graduación y los países en desarrollo en la economía mundial", en Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP Acatlán, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*. 1980. México, 1981.

35-. *Ibid*

36-. *Ibid*

37-. *Ibid*

En materia comercial, el trato preferente implica por un lado, que los NICS protegen sus mercados nacionales y por otro, que tienen mejores condiciones de acceso al mercado norteamericano. En el primer caso, algunos de los NICS —como México— no otorgan reciprocidad en negociaciones arancelarias (protegen con aranceles y otros mecanismos como los permisos previos de importación su mercado interno e implantan controles cuantitativos a las importaciones para apoyar su producción nacional y equilibrar su balanza de pagos). En el segundo caso, gozan de diversos sistemas para favorecer la expansión de sus exportaciones no tradicionales —el caso del Sistema General de Preferencias (SGP)— y exigen que se les reconozca el derecho de subsidiar sus exportaciones sin estar sujetos a derechos compensatorios.⁴⁰ Así como el trato especial del que se han beneficiado los países en desarrollo comprende los dos aspectos mencionados, en Estados Unidos se dice que la graduación deberá tener dos aspectos. Por un lado deberá eliminar el trato favorable para mantener mercados cautivos; por otro, los NICS deberán sujetarse a las reglas generales que prevalecen en las negociaciones comerciales internacionales y, en general, en los organismos económicos internacionales.

Con arreglo a esta política, México esta siendo excluido del SGP y esta viendo limitadas sus exportaciones hasta que no sujete su política comercial a las reglas que prevalecen en las relaciones entre los países miembros del GATT. Al menos debe firmar algunos de los códigos de conducta establecidos a raíz de la última reunión de Negociaciones Comerciales, la de Tokio del GATT.⁴¹

40-. *Ibid.*

41-. Esta política de graduación hacia México y otros NICS se está implementando de diversos modos. Por un lado Estados Unidos ha empezado a excluir diversos productos del SGP de países como México y otros NICS tal como fue el caso de 1983. Asimismo, ha planteado la posibilidad de mantener el SGP, siempre y cuando México y los NICS estén dispuestos a abrir sus mercados a las exportaciones norteamericanas; así, en la última reunión ministerial del GATT en octubre de 1982, el Secretario de Comercio de E.U.A. presentó una propuesta en este sentido. Más recientemente el ejecutivo norteamericano en su propuesta de renovación del SGP solicita mayor autoridad que le permita eliminar productos de países como los NICS que no concedan mayor acceso a las exportaciones norteamericanas. Por otra parte, en el caso de subsidios, Estados Unidos ha negado sistemáticamente a los productos mexicanos la prueba del daño la cual impide que a las exportaciones que sean tachadas de estar subsidiadas le sean aplicados impuestos compensatorios hasta tanto no se demuestre que están ocasionando un daño a la industria o empresa demandante. En el caso de México, a un creciente número de

En el área agrícola comercial, según el principio de graduación México debería liberar su comercio, pagar en efectivo o conseguir créditos comerciales por su compra de productos agrícolas y, en cualquier caso, permanecer fuera de los programas de ayuda alimenticia. A excepción de la autorización en 1982 en la cual México se benefició con 60 000 toneladas de leche en polvo descremada, el gobierno de Estados Unidos no contempló la posibilidad de incluir a México en programas de asistencia o ayuda para el desarrollo, ni ha propuesto la búsqueda de algún mecanismo de estabilización del comercio agrícola bilateral en los próximos años.

Cabe recordar que por razones de política interna, México nunca había mostrado interés por participar en los programas asistenciales norteamericanos. En la actualidad sin embargo, la responsabilidad recae en Estados Unidos y el principio de graduación.

Estados Unidos negó la solicitud de México para participar en el programa de créditos mixtos de la CCC precisamente en base al principio de graduación. El programa de garantías crediticias se consideró más apropiado a su *status* de país NIC y de cliente tradicional de contado.

Pero, tal como demostraron las circunstancias que provocaron las malas cosechas de 1982 y 1983, el programa de garantías no era suficiente si la necesidad de importar granos excedía la capacidad de pago de México o el tope del programa de garantías.

Como dije antes, con esta respuesta Estados Unidos quería reproducir el escenario que prevalecía antes de la crisis, es decir el intercambio a base de la ventaja comparativa y a las transacciones al contado o con créditos comerciales.

En otras palabras, ninguno de los que participaron en el plan de ayuda para México pensó en algún mecanismo para estabilizar el comercio agrícola en el período de ajuste económico y facilitar

sus productos se les han aplicado impuestos compensatorios sin haberse demostrado el daño. Esta situación no variará, según parece hasta un tanto México no firme el código de subsidios del GATT o llegue a un acuerdo con los E.U. en el cual México adquiera obligaciones equivalentes a los de dicho código. Respecto a la graduación de productos del SGP puede consultarse W. Cline, *op. cit. Supra* nota 2; sobre la propuesta del Secretario Brock en el GATT el mismo Cline. La propuesta de renovación del SGP se encuentra en: United States Trade Representative (USTR): "Summary of Generalized System of Preferences Renewal Act of 1983" *mimeo*, sin fecha. En 1983 a 7 productos se les había aplicado impuestos compensatorios y en febrero de 1984, 14 productos estaban siendo sometidos a una investigación.

plenamente la necesidad de importar que enfrenta México por lo menos hasta 1985. Tampoco se estudió o analizó cuidadosamente el vínculo entre finanzas y comercio que ha impuesto la crisis financiera.

En México se piensa que el vínculo entre las finanzas y el comercio implica que Estados Unidos debería conceder al país en lo comercial un trato especial fundado en las características de la relación bilateral y su posición de país en desarrollo. Esto se reveló claramente cuando México solicitó al gobierno norteamericano participar en el programa de créditos mixtos de la CCC, la misma actitud se advierte en la posición que México ha mantenido en las pláticas sobre cuestiones comerciales que hubo en el seno de la Comisión Conjunta de Comercio México-Estados Unidos establecida en junio de 1981. La posición del gobierno mexicano en esta Comisión ha sido insistir en la importancia de mantener y fortalecer el Sistema General de Preferencias el cual da trato de preferencia a múltiples productos mexicanos y obtener la denominada "prueba del daño" para los productos mexicanos al aplicarse las nuevas leyes norteamericanas sobre subsidios e impuestos compensatorios y medidas *antidumping*.

La posición norteamericana es diametralmente opuesta. El principio de graduación se origina en los supuestos efectos negativos que tanto para Estados Unidos como para los países de menor desarrollo relativo tiene el otorgar a todos los países en desarrollo trato especial y diferenciado en forma indiscriminada e independientemente del desarrollo económico o competitividad internacional.⁴²

Estas profundas diferencias auguran mayores conflictos y la declinación continua del comercio bilateral que se inició en 1982. La situación es grave, pues los problemas y las contradicciones que se presenten en el área financiera dependen de la capacidad que tenga México para generar divisas con sus exportaciones y así financiar su desarrollo y amortizar su deuda externa. Por eso se ha dicho que el problema de la deuda puede, en último término reducirse a un problema comercial.

Se duda también que Estados Unidos pueda preservar el mercado mexicano para favorecer sus exportaciones. A manera de ejemplo, sirve desta-

car los efectos de las limitaciones impuestas a México en el Programa de Garantías Crediticias de la CCC. En 1983 el gobierno mexicano tuvo que recurrir a Canadá, y a principios de 1984 estaba en tratos con Argentina para adquirir granos. Me pregunto si esto favorecerá el interés de ambos países. ¿Pero qué ha impedido encontrar fórmulas de cooperación que permiten reactivar el comercio bilateral?

En mi opinión, el gobierno mexicano debería reconocer que es importante admitir la realidad del nuevo orden de comercio internacional, que impone nuevas obligaciones y da ciertas ventajas. Pero Estados Unidos debería reconocer también que muchos de los argumentos en los que apoya su actitud intransigente hacia nuestro país derivan no tanto de la búsqueda de un orden comercial liberal y más justo, sino de la necesidad de proteger sectores e industrias sumamente ineficientes. Estas son por cierto las principales interesadas en el movimiento en favor de un "comercio libre pero justo". En otras palabras, el neoproteccionismo al que ya hicimos referencia en otra ocasión parece guiar la política comercial norteamericana lo cual no redundará en beneficio de los intereses nacionales de ambos países.⁴³ ■

42- Según la visión norteamericana los países de menor desarrollo relativo no se han beneficiado del SGP y si preferentemente los NICS con lo que se desvirtúan los propósitos del Programa. Véase *Report to the Congress on the... op. cit.*; también Senate Haring on s. 1150, *Congressional Record*, mayo 8, 1981, p. 54643.

43- Véase G. Vega. "Las Exportaciones Mexicanas y el Neoproteccionismo Norteamericano" en Meyer, Lorenzo (comp.) *México-Estados Unidos 1982*. México, El Colegio de México, 1982.